

Bihevioralna javna uprava: razvoj, područje i problemi

*Mariza Menger**

UDK: 35:159.9.019.4

35.071.1/.2.01

<https://doi.org/10.31297/hku.25.4.5>

Original paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 12. 7. 2025.

Accepted / prihvaćeno: 30. 10. 2025.

Bihevioralna javna uprava razvija se kao interdisciplinarno područje koje, oslanjajući se na bihevioralnu ekonomiju, socijalnu psihologiju i organizacijske znanosti, istražuje utjecaj kognitivnih obrazaca, motivacije i percepcija na ponašanje javnih službenika i građana. Rad sustavno prikazuje razvoj i ključne koncepte ovog pristupa te analizira njegov doprinos tradicionalnim paradigmama javne uprave u područjima transparentnosti, birokratizma, reprezentivnosti i participacije. Posebna se pozornost posvećuje otvorenim problemima, poput metodoloških izazova, etičkih dvojbi i pitanja izvornosti. Zaključno se naglašava važnost daljnje integracije bihevioralnih uvida u teoriju i praksu javne uprave, uz istodobno kritičko propitivanje njihovih ograničenja. Rad tako doprinosi razumijevanju potencijala i granica ovoga rastućeg istraživačkog područja.

* Dr. sc. Mariza Menger, docentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (Assistant Professor, Department of Administrative Sciences, Faculty of Law, University of Rijeka), email: mariza.menger@pravri.uniri.hr.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9627-5249>

Ključne riječi: bihevioralna javna uprava, heuristike, eksperiment, *nudge*, administrativno ponašanje

1. Uvod

Zadnjih dvadesetak godina svjedočimo značajnim promjenama u načinu na koji se razumije i istražuje djelovanje javne uprave. S teorijskog aspekta tradicionalni modeli odlučivanja koji se oslanjaju na pretpostavku potpune racionalnosti pojedinca sve se više dovode u pitanje pri objašnjavanju stvarnog ponašanja kako građana, tako i donositelja odluka u javnom sektoru. Upravo iz tog izazova proizlazi interes za bihevioralnu javnu upravu – relativno novu istraživačku perspektivu koja se temelji na uvidima iz bihevioralne ekonomije, kognitivne psihologije i društvenih znanosti. Ovaj pristup napušta idealizirane pretpostavke o racionalnim akterima i umjesto toga analizira kako ljudi doista donose odluke u složenim upravnim kontekstima.

Teorijsku okosnicu bihevioralne javne uprave čini pojam ograničene racionalnosti – ideja da pojedinci ne raspolazu s dovoljno informacija, vremena i kognitivnih kapaciteta da bi dosljedno donosili optimalne odluke (Simon, 1957). Umjesto toga, u odlučivanju se često oslanjaju na heuristike, mentalne prečace koji omogućuju brze, ali ne uvijek točne procjene i izbore (Tversky & Kahneman, 1974). Upravni konteksti, koji su često obilježeni složenim procedurama, normama i pravilima, posebno su podložni učincima heurističkog odlučivanja. U tom smislu, razumijevanje ponašanja građana i službenika zahtijeva analizu ne samo formalnih institucionalnih okvira, nego i psiholoških, emocionalnih i kognitivnih faktora koji utječu na njihovo djelovanje.

Iz tog se razloga, s praktične strane, u nizu domena prilikom reguliranja sve više oslanja na bihevioralne uvide. Koriste se u zdravstvu, obrazovanju, poreznoj politici, socijalnoj skrbi i drugdje. Prema izvješću OECD-a iz 2017., bihevioralni uvidi više se ne mogu smatrati prolaznim trendom u javnim politikama. Oni su se na različite načine ukorijenili u mnogim zemljama diljem svijeta (OECD, 2017, str. 55).¹

¹ OECD je donio ukupno šest izvješća koja se tiču korištenja bihevioralnih uvida prilikom reguliranja: 1. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World (2017), 2. Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches (2019), 3. Behavioural Insights and Organisations: Fostering Safety Culture (2020), 4. Be-

Bihevioralna javna uprava predstavlja odgovor javne uprave na ove trendove u upravnoj praksi. Posljednjih se godina može zamijetiti novi trend u istraživanju javne uprave koji se ogleda u povezivanju uvida iz psihologije i srodnih bihevioralnih znanstvenih disciplina s istraživanjima u području javne uprave. Grimmelikhuisen i suradnici su u radu iz 2017. među prvima identificirali bihevioralnu javnu upravu kao novo područje, subdisciplinu javne uprave. Autori su na temelju analize sadržaja radova objavljenih između 1996. i 2015. u tri vodeća časopisa iz područja javne uprave, *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory* i *Public Administration*, zaključili da je u zadnjih šest godina razmatranog razdoblja došlo do povećanja udjela radova koji „značajno koriste psihologiju“. Prosječan broj radova koji se oslanjaju na uvide psihologije učestvostručio se između 1996. i 2009. godine. Njihov je zaključak da istraživanja nadahnuti psihologijom čine malen, ali kontinuirano rastući udio objavljenih radova unutar discipline javne uprave (Grimmelikhuisen et al., 2017a, str. 47–48). Nakon toga niz se autora upustio u svojevrstu potragu za obilježjima ove nove discipline (Battaglio et al., 2019; Tummers, 2019.; Carrigan, Pandey & Van Ryzin, 2020). Uz to, 2018. pokrenut je novi znanstveni časopis pod nazivom *Journal of Behavioral Public Administration* koji je fokusiran na bihevioralna i eksperimentalna istraživanja u javnoj upravi u najširem smislu. Dodatno, 2019. godine, povodom obilježavanja osamdesete obljetnice časopisa *Public Administration Review*, održan je simpozij posvećen upravo bihevioralnoj javnoj upravi. U članku objavljenom tom prilikom Battaglio i Hall istaknuli su da je bihevioralna javna uprava „jedan od najutjecajnijih pokreta koji trenutačno oblikuju ovu disciplinu“ (Battaglio & Hall, 2020, str. 7).

Cilj je ovog rada prikazati razvoj i temeljne koncepte bihevioralne javne uprave. U prva dva poglavlja rada mapira se njezin razvoj i daje teorijsko utemeljenje. Dalje se na primjeru triju područja javne uprave (transparentnost, birokratizam i participacija) nastoji istražiti na koji način pristup transformira postojeće teorije. Predzadnje poglavlje ukazuje na probleme i izazove discipline, a u zaključku se iznose promišljanja o njezinu budućem razvoju.

2. Teorijsko utemeljenje: ograničena racionalnost i heuristike

Aktualni se pokušaji inkorporacije psihologije i bihevioralnih znanosti u teoriju i praksu javne uprave temelje na radu Simona i njegovom konceptu ograničene racionalnosti (*bounded rationality*). U društvenim je znanostima dugo prevladavalo uvjerenje da se ljudi ponašaju u skladu s vlastitim interesom – birajući one opcije koje im donose najveću korist ili najmanju štetu. Taj klasični model odlučivanja temelji se na uskom poimanju racionalnosti, a podrazumijeva maksimizaciju koristi i izbjegavanje nepovoljnih ishoda. Racionalno ponašanje, u tom okviru, pretpostavlja da se odluke donose na temelju predviđenih posljedica: suočen s više mogućnosti, pojedinac će izabrati onu koja vodi najboljem ishodu. To podrazumijeva i pristup svim relevantnim informacijama o dostupnim alternativama i njihovim posljedicama čime se omogućuje donošenje optimalne odluke. Simon je prvi predložio model ograničene racionalnosti: akteri su racionalni u tom smislu da „znaju što rade“, imaju razloge za svoj odabir, ali su u tom izboru dvostruko ograničeni. Jedno su ograničenja koja nam postavlja „vanjski svijet“, okolina u kojoj djelujemo. Primjerice, ne možemo kupiti auto/stan koji želimo jer nemamo adekvatna sredstva, idealna je opcija izvan našeg budžeta. Riječ je o „tvrdim činjenicama“ koje ne možemo mijenjati. Simon, međutim, upozorava na drugu skupinu ograničenja, ona koja proizlaze iz naravi čovjeka kao procesora informacija. Njih ćemo osvijestiti tek ako uzmemo u obzir kognitivni model čovjeka. Ne samo da donositelju odluke često neće biti dostupne informacije o mogućim izborima, nego on neće biti u stanju razmotriti, evaluirati i procesuirati sve opcije koje su mu na raspolaganju. Ljudski kognitivni kapacitet nije neograničen. U svoje pamćenje možemo pohraniti samo određeni broj informacija. Drugim riječima, u nekom trenutku možemo se baviti samo nekim problemima, dok druge moramo zanemariti. Također, prije nego pristupimo odlučivanju, problem moramo identificirati i smjestiti ga u odgovarajuću „kućicu“. Želimo li „dokučiti“ nečiju odluku, moramo „učiti“ u njegovu glavu. Odluka je uvjetovana ne samo vanjskom okolinom sustava, već „unutarnjom okolinom“ i onim što je pohranjeno u ljudskom umu (sadržajem), kao i svojstvima ljudske kognicije, načinima razmišljanja i procesiranja informacija. Simon je smatrao da ljudi razvijaju procedure za donošenje odluka koje su „pametne“ s obzirom na navedena ograničenja, a koje u hipotetskoj situaciji u kojoj ograničenja ne bi postojala ne bi imale smisla. Riječ je o heuristikama, tehnikama koje omogućuju sustavima s ograničenim kapacitetom da rješavaju složene probleme. S obzirom na to

da je kompleksnost svojstvo svih stvari, u središtu je inteligentnog odlučivanja otkrivanje procedura, poput mehanizma zadovoljavanja (*satisficing*), koje omogućuju selektivno pretraživanje velikih domena, područja ispunjenih različitim informacijama i impulsima (Simon, 1978, str. 12).

Simonov su rad na heurističkim procesima sedamdesetih godina 20. stoljeća nastavila dvojica izraelsko-američkih psihologa, Kahneman i Tversky. Kahneman je 2002. za svoj rad bio nagrađen Nobelovom nagradom, a vjerojatno bi to bio i Tversky da nije preminuo 1996. godine. Oni su krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća zajednički objavili niz radova o heuristici i pristranostima. Temeljna je ideja kako odlučivanje pod uvjetima nesigurnosti često počiva na ograničenom broju jednostavnih heuristika umjesto na složenim kalkulacijama. Dakle, teza je da se ljudi oslanjaju na manji broj mentalnih kratica koje reduciraju složene zadatke procjene vjerojatnosti i predviđanja buduće vrijednosti na jednostavnije prosudbene operacije. Zahvaljujući nizu vješto osmišljenih eksperimenata, zajedno sa svojim suradnicima opisali su niz takvih heuristika:

1. *Heuristika dostupnosti* – ljudi procjenjuju vjerojatnost događaja prema tome koliko im je lako prisjetiti se primjera tog događaja. Primjerice, ako su nedavno čuli za avionsku nesreću, mogli bi precijeniti opasnost letenja (Tversky & Kahneman, 1974).
2. *Heuristika reprezentativnosti* – ljudi sude o vjerojatnosti na temelju sličnosti s prototipom. Primjerice, ako osoba izgleda kao tipični knjižničar, pretpostavit će se da je knjižničar, iako je statistički vjerojatnije da radi neki drugi posao (Tversky & Kahneman, 1974).
3. *Heuristika sidrenja i prilagodbe* – pri procjenama, ljudi se često oslanjaju na početnu vrijednost (sidro), pa čak i kada je ona arbitrarna. U jednoj od svojih studija, Kahneman i Tversky zamolili su sudionike da zavrte kotač koji je nasumično pokazivao broj između 0 i 100. Sudionici su zatim trebali odgovoriti na pitanje: „Koliki je postotak afričkih zemalja u Ujedinjenim narodima?“ Kotač je bio manipuliran tako da je u nekim verzijama češće pokazivao broj 10, a u drugima broj 65. Kada je kotač pokazao 10, prosječna procjena sudionika bila je oko 25%. Kada je kotač pokazao 65, prosječna procjena bila je oko 45%. Iako su svi znali da broj s kotača nema nikakve veze s pitanjem, on je ipak nesvjesno djelovao kao sidro, početna vrijednost od koje su sudionici „prilagođavali“ svoju procjenu, ali nedovoljno, što je tipična karakteristika ovog efekta (Tversky & Kahneman, 1974).

4. *Heuristika kadriranja ili uokvirivanja (framing effect)* – odnosi se na kognitivnu pristranost prema kojoj ljudi donose različite odluke ovisno o načinu na koji su informacije predstavljene, čak i kad je stvarni sadržaj tih informacija identičan. U eksperimentu iz 1982. godine sudionicima je predstavljen izbor između dviju metoda liječenja raka pluća, kirurške i konzervativne, pri čemu su statističke informacije o ishodu liječenja bile identične, ali predstavljene na dva različita načina, kroz pozitivan okvir (pozitivni ishod) i kroz negativan okvir (negativni ishod). U pozitivnom okviru, naglašeno je da 90 % pacijenata preživi pet godina nakon operacije, dok je u negativnom okviru istaknuto da 10 % pacijenata umire unutar istog razdoblja. Iako se radi o identičnim podacima, način prezentacije imao je snažan utjecaj na odluke sudionika. Većina ih je preferirala kirurško liječenje kada su podaci predstavljeni stopom preživljavanja, dok su u negativnom okviru bili skloniji odabiru konzervativnijeg liječenja ili čak odustajanju od agresivnog zahvata (McNeil et al., 1982).

Ovaj rad na heurističkim procesima postao je okosnica bihevioralne ekonomije koja svoj zamah dobiva devedesetih godina. Bihevioralna ekonomija nastoji primijeniti bihevioralne uvide u objašnjenju ekonomskog odlučivanja (Kahneman, 2003). Heuristike su efikasne mentalne kratice koje često nude korektna rješenja na probleme odlučivanja. Međutim, u nekim slučajevima takvo intuitivno odlučivanje nije optimalno ili je čak pogrešno. Ključno je pri tome da su „pogreške“, odnosno pristranosti do kojih dovode, sustavne i predvidive. Stoga je cilj Kahnemana i Tverskog bio specificirati uvjete pod kojima će intuitivno odlučivanje odstupiti od pravila vjerojatnosti. U tim situacijama može nam pomoći bihevioralna intervencija. Drugim riječima, bihevioralna regulacija ima smisla u onim situacijama kada ljudi donose odluke koje inače ne bi donijeli da imaju punu pozornost, potpune informacije i neograničene kognitivne sposobnosti te potpunu kontrolu nad samim sobom. Odnosno, pojedinci ponekad trebaju pomoć da bi dobro odlučili i postupili i u tome im može pomoći država.

3. Libertarijanski paternalizam

Konačan poticaj „rođenju“ bihevioralne javne uprave bila je objava knjiga Thaler i Sunsteina 2008. godine pod nazivom *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Centralni je pojam njihove teorije poticaj / guranje (*nudge*). Thaler i Sunstein smatraju kako bi država i uprava trebali umjesto tradicionalnih instrumenata javnih politika, tamo gdje

je moguće, posegnuti za bihevioralnom intervencijom. Odnosno, predlažu da se, umjesto regulacije i drugih klasičnih instrumenata javnih politika, „izazove“ željeno ponašanje građana pažljivom izgradnjom tzv. „arhitekture izbora“. Poanta je kreirati odgovarajući kontekst, procese i okolinu kako bi pojedinci donijeli ispravne odluke. Pritom građani zadržavaju izbor. Odnosno, zagovara se strukturiranje izbora na način da se građane samo potiče na određenu odluku, a ne i prisiljava. „Staviti vočku u razinu očiju je poticaj. Zabraniti brzu hranu nije“ (Thaler & Sunstein, 2008, str. 6).

Privlačnost je ideje Thaler i Sunsteina, posebno među političarima i regulatorima, u obećanju jeftine intervencije koja dovodi do rezultata. Takvu javnu politiku, dakle onu koja bi se temeljila na bihevioralnim intervencijama, oni nazivaju libertarijanski paternalizam. Pritom se pojam paternalizma ne treba shvatiti u pejorativnom smislu, već koristiti neutralno i deskriptivno. Tim više što je neka doza paternalizma obilježje više-manje svake javne politike (Thaler & Sunstein, 2003b, str. 7).² Neka se javna politika može okarakterizirati kao libertarijanski paternalizam ako zadovoljava dva uvjeta: prvo, ako je izabrana u cilju utjecaja na adresate na način da će ih u konačnici dovesti u bolji položaj, odnosno, rezultirati njihovim boljitkom i drugo, ako ne uključuje prisilu (Thaler & Sunstein, 2003a, str. 75).³ Glede prvog aspekta, autori i sami priznaju da je tuđi boljitak nezahvalno mjeriti. Predlažu da bi ga trebalo procijeniti „što je objektivnije moguće“. Pritom je ključno prihvatiti da pojedinci ponekad donose inferiorne odluke koje ne bi donijeli da imaju potpune informacije, neograničene kognitivne sposobnosti i da su bez nedostatka volje. Paternalističke javne politike tome bi trebale doskočiti. One su neizbježne ako želimo da ljudi u konačnici žive bolje. Iz

² Drugim riječima, čak i klasični instrumenti javnih politika u nekoj mjeri utječu i oblikuju izbor građana, odnosno adresata. Primjerice, tražiti od zaposlenika da izabere hoće li ili ne prihvatiti neki mirovinski plan ima elemente paternalizma. Naime, mnogi uopće ne žele takav izbor i preferirali bi da ne moraju izabrati. Treba li ih država onda prisiliti na izbor? Paternalizam je, u ovom smislu, utjecaj na pojedinačni izbor, često neizbježan. Thaler i Sunstein ustvari nastoje rasvijetliti paternalističku narav javnih politika općenito. Odnosno, rijetko je koji instrument javnih politika takav da u potpunosti ostavlja pojedincu izbor i omogućuje mu potpunu slobodu. Kada nam se i čini da nema paternalizma, utjecaja na izbor, to je obično radi toga što nam se startna pozicija, tzv. defoltno pravilo čini toliko prirodno i očito da je njegov utjecaj na preferencije i izbor neprimjetan većini promatrača (Thaler & Sunstein, 2003a, str. 177). U nizu područja ljudi nemaju stabilne i hijerarhijski poredane preferencije. Njihov izbor uvjetovan je efektom uokvirivanja, polaznim točkama i defoltnim pravilima (Thaler & Sunstein, 2003b, str. 3).

³ Thaler i Sunstein razlikuju libertarijanski paternalizma od libertarijanskog dobročinstva (libertarian benevolence). O potonjem je riječ ako je cilj intervencije dobrobit trećih osoba, šire zajednice (npr. sigurniji promet), a ne nužno samo adresata (Thaler & Sunstein, 2003b, str. 33).

tog razloga smatraju da je pitanje opravdanosti paternalizma suvišno i da se treba okrenuti problemu kako izabrati između više paternalističkih opcija.⁴ Drugi je element libertarijanskog paternalizma uvjet da ne uključuju prisilu. Riječ je o tzv. libertarijanskom testu. Pitanje je koliko novi izbor podiže tzv. transakcijske troškove. Pod uvjetom da to nije pretjerano (npr. desert je stavljen na drugo mjesto u restoranu, korisnici se moraju dignuti i sami otići po desert ako ga uistinu žele), test je zadovoljen i intervencija prolazi libertarijanski test (Thaler & Sunstein, 2003a, str. 177).

Koja su to područja, javne politike i resori u kojima libertarijanski paternalizam ima smisla? To će biti slučaj kada je u pitanju intervencija različitih životnih stilova, poput zdrave prehrane, tjelovježbe, pušenja i sl., kao i u situacijama kada se od građana za optimalnu odluku traži određena razina financijske pismenosti, poput odluke o tome koliko štedjeti za mirovinu. Općenito poticaji / guranje za građane su najkorisniji kada moraju odlučiti o stvarima o kojima ne odlučuju često (npr. odluka o riskantnom medicinskom zahvatu), kada za odluku neće brzo primiti povratnu informaciju ili kada ne mogu prevesti aspekte situacije u termine koji su im razumljivi. S druge strane, za pretpostaviti je da će ljudi samostalno izabrati bolje u onim slučajevima i područjima gdje imaju više iskustva s izborom (primjerice, odabrati okus sladoleda). Za takve situacije libertarijanski paternalizam nije opcija. On nije pogodan ni u situacijama koje počivaju na kontroverznim vrijednosnim sudovima, poput pitanja treba li se odmah oženiti ili je bolje prije braka živjeti u kohabitaciji ili je li za mlade, neudane žene bolji izbor abortus od rođenja djeteta (Thaler & Sunstein, 2003b, str. 5).⁵

Obama u SAD-u i Cameron u Engleskoj bili su prvi koji su prihvatili ideje Thaler i Sunsteina. U SAD-u je 2009. uspostavljen Ured za informacije i regulacijske poslove (*Office of Information and Regulatory Affairs*) na čije je čelo Obama postavio Cassa Sunsteina. Kasnije je ured preimenovan

⁴ Thaler i Sunstein razlikuju nekoliko vrsta paternalizma ovisno o dizajnu „arhitekture izbora“: minimalni paternalizam, prisilni izbor, proceduralna ograničenja i materijalna (supstantivna) ograničenja (Thaler & Sunstein, 2003b, str. 29–30).

⁵ U Velikoj Britaniji kontroverznim se pokazalo pitanje donacije organa. Thaler i Sunstein su u svojoj knjizi predložili režim presumiranog pristanka u cilju povećanja broja registriranih donora organa. Pretpostavlja se da su svi građani donori organa, ali imaju mogućnost registrirati svoj zahtjev za odbijanjem i to na jednostavan način (Thaler & Sunstein, 2008, str. 187). Takvu je mjeru razmatrala, i u konačnici odlučila protiv nje, radna skupina koju je uspostavila britanska vlada. Između ostalog, radna je skupina ustanovila kako bi takva mjera mogla dovesti do povrede dostojanstva preminule osobe (uključujući nepoštivanje kulturoloških i vjerskih običaja), iako faktično ona nije pretrpjela nikakvu štetu. Radna je skupina zaključila i da takva mjera vjerojatno ne bi bila u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima (Yeung, 2012, str. 142.).

u Tim za društvene i bihevioralne znanosti (*Social and Behavioral Sciences Team*). Po uzoru na SAD, 2010. je pri kabinetu vlade u Ujedinjenom Kraljevstvu osnovan Tim za bihevioralne uvide (*Behavioral Insights Team*). Potonji je postao poznat po eksperimentalnom pristupu koji je članovima, po uzoru na neka privatna poduzeća, omogućavao široku autonomiju u razvoju inovativnih intervencija, uz pretpostavku da će i samo jedan uspješan ishod nadoknaditi veći broj neuspjelih pokušaja. Jedna od prvih i najpoznatijih intervencija odnosila se na porezne obveznike koji kasne s uplatom poreza. Tim je osmislio modificirane verzije opomena u koje se dodavala jednostavna rečenica: „Većina ljudi plaća porez na vrijeme.“ Ova intervencija, koja se oslanja na društvene norme kao oblik poticaja, rezultirala je dodatnim prikupljanjem najmanje 300 milijuna britanskih funti. Drugi primjer uključivao je promicanje dostupnosti e-cigareta kao javnozdravstvene mjere usmjerene na smanjenje pušenja među devet milijuna pušača u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ova je politika doprinijela tome da e-cigarete postanu najčešće korišteno sredstvo za prestanak pušenja. Prema podacima britanskog Ministarstva zdravstva iz 2015. godine, u Ujedinjenom Kraljevstvu bilo je oko 2,8 milijuna korisnika e-cigareta, uključujući aktivne i bivše pušače (*Cabinet Office*, BI Team, 2012, str. 22).

Kada je riječ o Europskoj uniji, Baggio i suradnici razlikuju tri faze primjene bihevioralnih uvida. Prva je faza istraživanja trajala od 2007. do 2011. godine. Bihevioralni su uvidi prvi put formalno inkorporirani u regulativi Europske unije kada je u Direktivi o zaštiti potrošača iz 2011. godine prepoznata „opasnost“ zadanih opcija. Europska komisija predložila je ograničiti korištenje unaprijed označenih kućica u potrošačkim ugovorima (primjerice, kada prilikom rezervacije putovanja kupac slučajno kupi i putno osiguranje suprotno svojim željama). Druga je faza razvojna i trajala je od 2012. do 2015. godine. U ovoj fazi Komisija još nije formirala svoj bihevioralni tim, ali je započela sustavno prikupljanje podataka potrebnih za implementaciju bihevioralnih uvida. U tom su razdoblju, primjerice, izrađene studije o ponašanju ljudi u vezi s konzumacijom duhanskih proizvoda i *online* kockanjem. Te su studije korištene prilikom izrade odgovarajuće regulative. Konačno, faza konsolidacije započinje 2016. godine. Formirana je u okviru Zajedničkog istraživačkog centra (*Joint Research Centre*) Jedinica za predviđanja i bihevioralne uvide (*Forsight and Behavioural Insights Unit*). U konačnici je 2019. godine uspostavljen Kompetencijski centar za bihevioralne uvide (*Competence Centre on Behavioural Insights*) s većom razinom autonomije (Baggio et al., 2021, str. 662–665). Regulacija duhana se u Europskoj uniji, primjerice, temelji na bihevioralnim uvidima. Posrijedi je taktika denormalizacije pušenja, a ne obič-

noj kampanji kojoj je cilj informirati građane o štetnosti pušenja i onda im u tom području prepustiti izbor. Mjere poput grafičkih upozorenja na kutijama cigareta, zabrana izlaganja cigareta na policama i izlozima te jednostavno pakiranje bez brenda, boja i prepoznatljivog dizajna zapravo su elementi bihevioralne regulacije. Nijednoj od tih mjera nije cilj educirati i informirati potrošača o štetnosti pušenja. Cilj je borba protiv inertnosti izbora, tj. obeshrabrili automatsko ponašanje i slabosti volje te promjena socijalnih normi u vezi s pušenjem. Uz to su, za razliku od informiranja, mjere dizajnirane tako da utječu na aktualni trenutak izbora, a ne ciljaju buduće neodređene situacije u kojima se pojedinac može naći (Alemanno, 2012, str. 38).

Bihevioralne intervencije česte su na lokalnoj razini kao sredstvo upravljanja lokalnih vlasti. U izraelskom gradu Haifi bihevioralnom intervencijom nastojalo se spriječiti učestalo kašnjenje roditelja pri preuzimanju djece iz vrtića. U polovici gradskih vrtića uvedena je novčana kazna za roditelje koji kasne više od 10 minuta. Međutim, umjesto očekivanog smanjenja, broj roditelja koji kasne se udvostručio. S aspekta teorije racionalnog izbora, takvo ponašanje djeluje nelogično jer je cijena kašnjenja zapravo porasla pa je poticaj u potpunosti izostao. Razlog ovakvom ishodu leži u društvenom kontekstu – prije uvođenja kazne, točno preuzimanje djece bilo je prihvaćeno kao standard i snažna socijalna norma jer su roditelji svakodnevno svjedočili većini drugih roditelja koji su dolazili na vrijeme. Međutim, uvođenjem novčane kazne percepcija se promijenila: roditelji su kaznu počeli gledati kao cijenu za dodatnu uslugu, a ne kao sankciju za nepridržavanje norme (Fine & van Rooij, 2021, str. 192).

Poticaji se primjenjuju i u domaćem kontekstu. Primjerice, u Zagrebu je početkom 2017. godine uvedena polusatna karta za prvu zonu u gradskom prijevozu po simboličnoj cijeni od 4 kune. Do tada je cijena najjeftinije karte bila 10 kuna. Uvođenjem te povoljne karte snažno je porasla prodaja i samo u veljači 2017. prodano je 3,7 milijuna karata. Usporedbe radi, prethodne godine u istom mjesecu prodano je tek 900.000 primjeraka karata od 10 kuna. Intervencija je, slučajno ili namjerno, imala obilježja bihevioralnog poticaja. Simbolična cijena karte dovela je do opadanja broja korisnika koji su se švercali u javnom prijevozu (Jutarnji list, ožujak 2017). To je automatski značilo i manju potrebu za kontrolorima na autobusima. Pri odlučivanju korisnika o kupnji ili nekupnji karte na djelu je vjerojatno bilo nekoliko heuristika, sidrenja, pravednosti i minimalnog napora. Prema ovoj zadnjoj, ljudi često biraju opciju koja zahtijeva najmanje kognitivnog ili emocionalnog napora (Bohner, Moskowitz & Chaiken, 1995, str. 38). Kada cijena karte padne na simboličnu razinu, ljudi prestaju vagati

„isplati li se” koristiti javni prijevoz i jednostavno to čine jer trošak postaje psihološki irelevantan. Ova jednostavna heuristika djelomično je riješila tzv. *free rider* problem koji se javlja kod nekih javnih službi.

4. Bihevioralna javna uprava

Bilo je pitanje vremena kada će se ovi trendovi u teorijskom razvoju i upravljačkoj praksi preliti na upravnu teoriju. Upravna je teorija svoj odgovor dala u vidu bihevioralne javne uprave. Riječ je o interdisciplinarnom području koje proučava javnu upravu s mikrorazine, fokusirajući se na ponašanje i stavove pojedinaca i grupa unutar javnog sektora. Ključne značajke ovog pristupa uključuju: (1) usmjerenost na građane, javne službenike i rukovoditelje kao analitičke jedinice, (2) analizu njihovih ponašanja i stavova, te (3) integraciju psiholoških i bihevioralnih spoznaja s teorijskim i praktičnim okvirom javne uprave (Grimmelikhuijsen et al., 2017a, str. 46).

Jedan od radova koji pripadaju ovoj struji doktorska je disertacija Sebastiana Jilkea obranjena 2015. na Sveučilištu Erasmus u Rotterdamu. U svom istraživanju Jilke se bavio privatizacijom javnih službi poput električne energije, vode i telefonskih usluga koje su liberalizirane u cilju poticanja konkurencije među pružateljima. Pretpostavka je bila da će konkurencija dovesti do boljih usluga i nižih cijena za korisnike. Međutim, rezultati su pokazali da veći broj ponuđača ne vodi nužno do većeg broja promjena pružatelja usluga kod građana. Suprotno očekivanjima, građani su rjeđe mijenjali pružatelje kada im je ponudeno više opcija što se može objasniti psihološkim mehanizmom „preopterećenosti izborom“. Osobito su pripadnici ranjivih društvenih skupina, poput osoba nižeg socioekonomskog statusa, pokazali manju sklonost promjeni pružatelja, čak i kada su izrazili nezadovoljstvo uslugom što je dovelo do produbljivanja postojećih nejednakosti. Jilke stoga zaključuje da uvođenje tržišnih mehanizama u javne usluge treba biti pažljivo osmišljeno, osobito s obzirom na potencijalne distributivne učinke (Jilke, 2015).

Bihevioralna javna uprava kao prepoznatljiv istraživački pravac počinje se formirati 2010-ih godina, a zamah dobiva posebno nakon 2018. kada se osniva i istoimeni znanstveni časopis (Jilke, Vande Walle & Kim, 2016). Bihevioralni pristup slijedi tradiciju decizionističkog pravca izučavanja uprave. U centru je interesa odluka. Odnosno, istraživače ovoga smjera zanima na koji način građani i drugi akteri u okviru političko-upravnog si-

stema (službenici, menadžeri, političari) donose odluke. Nastoje se identificirati kognitivne pristranosti koje djeluju u upravnom sistemu na strani donositelja odluka i ocijeniti dovode li te pristranosti do toga da odluke odstupaju od javnog interesa. Pritom, kada je riječ o upravi, institucionalno okruženje u kojima se odluke donose dovodi do toga da su neke pristranosti više, a druge manje izražene. Dudley i Xie, primjerice, smatraju da će regulatori biti posebno podložni pogreškama heuristike dostupnosti, pristranosti potvrđivanja (skloniji traženju, tumačenju i pamćenju informacija koja potvrđuju njihova ranija uvjerenja), uskog kardiranja (razmatranja odluka izolirano, bez sagledavanja šireg konteksta) i pretjeranom samopouzdanju (Dudley & Xie, 2019, str. 152). Posebno je interesantno pitanje odlučivanja službenika na terenu (*street-level bureaucrats*) koji su u izravnom kontaktu s korisnicima javnih usluga. To su, primjerice, policajci, socijalni radnici, učitelji i nastavnici, zdravstveni djelatnici, inspektori i sl. Bihevioralni pristup bavi se pitanjima poput: Donose li službenici prosudbe o korisnicima na temelju stereotipa i utječe li to na ostvarivanje njihovih prava? Na koji način stres, kratki rokovi ili emocionalna iscrpljenost utječu na spremnost službenika da pomažu korisnicima? Kako osobna uvjerenja, moralne ili ideološke vrijednosti službenika utječu na odluke?⁶

Daljnja je karakteristika pristupa usmjerenost na praksu. Naime, česti je prigovor kako postoji svojevrsan jaz između teorija koje pokušavaju objasniti pravilnosti vezane za javnu upravu i prakse, odnosno da su teorije o funkcioniranju uprave praktično slabo primjenjive (Grimmelikhuijsen et al, 2017a, str. 53). Bihevioralna javna uprava nastoji doskočiti ovom problemu i to na dva načina. Prvo, cilj je omogućiti nositeljima funkcije vodstva u upravnim organizacijama da kreiraju takve javne politike koje će rezultirati promjenama ponašanja adresata (Battaglio et al, 2019, str. 304). Traže se istraživanja visoke kvalitete o pitanjima koja su od interesa za praktičare. Primjerice, kako osigurati što bolju percepciju građana o radu upravne organizacije? Tu je, primjerice, istraživanje Marvela iz 2016.

⁶ U Danskoj su, primjerice, istraživali kako karakteristike korisnika i informacije o njegovoj učinkovitosti utječu na spremnost danskih javnih učitelja da surađuju s kolegama u pružanju javnih usluga. Istraživanje je provedeno eksperimentalno putem ankete u kojoj su ispitanici dobivali kombinaciju podataka o performansama učenika te kontekstu socijalnog statusa tog učenika. Pretpostavka je autora bila da kada je učenik loše ocijenjen i dolazi iz nepovoljnih društvenih uvjeta, učitelji će to percipirati kao veći problem i biti spremniji u koordinaciji s kolegama podržati tog učenika. Analiza podataka pokazala je da, iako učitelji uzimaju u obzir socijalni status, informacije o promjeni uspjeha – bilo poboljšanje ili pogoršanje – imaju snažniji utjecaj na njihovu percepciju ozbiljnosti situacije. S tim u svezi, informacija o padu u izvedbi ujedno povećava njihov interes za suradnju (Holm et al., 2022).

pokazalo kako je negativan stav građana spram uprave, između ostaloga, uvjetovan postojanjem nesvjesne negativne pristranosti (Marvel, 2016). Drugo, nastoje se same istraživače neposredno uključiti u rad uprave. Tu se posebno radi o praksi formiranja bihevioralnih timova pri vladama država ili drugoj razini vlasti. Primjerice, sam je Thaler kao psiholog bio aktivno angažiran u bihevioralnom timu osnovanom pri vladi u Ujedinjenom Kraljevstvu (Grimmelikhuijsen et al, 2017a, str. 53).

Bihevioralnu javnu upravu karakterizira primjena eksperimentalne metode. Eksperimenti omogućuju istraživačima da u kontroliranim uvjetima ispituju uzročno-posljedične veze između različitih varijabli što doprinosi jačanju empirijske utemeljenosti uvida u ponašanje pojedinaca unutar javnog sektora. Takav pristup omogućava jasnije identificiranje učinaka specifičnih intervencija ili politika, pri čemu se osobita pozornost pridaje preciznom operacionaliziranju pojmova poput povjerenja, percepcije pravednosti ili motivacije službenika. Iako eksperimentalna metoda ima dugu povijest u prirodnim i društvenim znanostima, u javnoj upravi dnevno je bila gotovo u potpunosti zanemarena. Provođenje eksperimenata u kontekstu javne uprave bilo je iznimno rijetko, a empirijska istraživanja uglavnom su se oslanjala na druge kvantitativne ili kvalitativne metode poput anketa, studija slučaja ili intervjua. No, u posljednje vrijeme svjedočimo sve snažnijem interesu za eksperimentalno istraživanje u javnoj upravi. Brojni autori primjećuju da je udio radova koji u časopisima iz javne uprave koriste eksperimentalni dizajn u stalnom porastu (Grimmelikhuijsen et al., 2017a, str. 51; James, Jilke & Van Ryzin, 2017; Van de Walle, 2016; Andrews & de Vries, 2021, str. 1018). U nekim slučajevima riječ je o laboratorijskim eksperimentima, dok drugi autori zagovaraju terenske eksperimente koji se provode u stvarnim uvjetima javne uprave. Jilke, Van de Walle i Kim (2016) pišu o svojevrsnom „eksperimentalnom zaokretu“ discipline.

Bihevioralni pristup može značajno obogatiti i učiniti točnijima upravne teorije. Glavni je doprinos u povezivanju teorija makrorazine, poput institucionalne, s njihovim mikroosnovama. Bihevioralni pristup može potvrditi, opovrgnuti ili detaljizirati tvrdnje koje vrijede za makrorazinu i na taj način istančati institucionalne teorije testiranjem njihovih mikroteinja (Grimmelikhuijsen et al., 2017a, str. 50). Primjerice, kada se radi o razlikama između javnog i privatnog sektora, u literaturi se često pretpostavlja da su menadžeri u javnom sektoru manje skloni rizicima od menadžera u privatnom sektoru. Kako bi se provjerila ova pretpostavka, koristila se serija eksperimentalnih metoda kako bi se usporedile odluke javnih i privatnih menadžera. Rezultati pokazuju da javni menadžeri nisu ni skloniji

izbjegavanju rizika ni zatvoreniiji prema promjenama nego njihovi kolege iz privatnog sektora; dapače, u određenim uvjetima privatni menadžeri pokazuju veću otpornost na promjene. Istraživanje ne potvrđuje ranija nagađanja da motivacija za javnu službu vodi većoj averziji prema riziku, a pretpostavka da su javni djelatnici inherentno konzervativniji pokazuje se neosnovanom (Nicholson-Crotty, Nicholson-Crotty, & Webeck, 2019).

U nastavku se prikazuju tri tradicionalna problema kojima se javna uprava bavi te načini na koje se ta područja mijenjaju pod utjecajem bihevioralnog pristupa.

5. Neka područja primjene bihevioralnog pristupa

5.1. Transparentnost uprave

Pitanje transparentnosti javne uprave uglavnom se analizira polazeći od institucionalnog pristupa. Ključno je pitanje kako politički i ekonomski faktori ili, pak, upravna kultura i prisutnost masovnih medija utječu na transparentnost javne uprave i u konačnici rezultiraju većim povjerenjem građana u upravu i manjom razinom korupcije. Ova institucionalna logika počiva na pretpostavci da će javna dostupnost informacija automatski dovesti do informiranog djelovanja građana i pozivanja vlasti na odgovornost. U praksi, međutim, to često nije slučaj. Institucionalni pristup nerijetko zanemaruje stvarno ponašanje građana koje je uvjetovano psihološkim i kognitivnim ograničenjima. Bihevioralni okvir, naspram toga, uzima u obzir kako ljudi percipiraju, interpretiraju i reagiraju na informacije koje dolaze od uprave (Porumbescu, Grimes & Grimmelikhuisen, 2021, str. 1).

U radu Jenny de Fine Licht (2014) predstavljen je eksperiment dizajniran da istraži vrijedi li pozitivna veza između transparentnosti uprave i percepcije legitimiteta vladajućih u svim *policy* područjima. Sudionici eksperimenta, njih preko 1000, bili su nasumično izloženi dvjema situacijama: jedna se ticala izdvajanja za sigurnost u prometu (područje koje uključuje elemente *taboo* kompromisa), a druga se odnosila na pitanje financiranja kulturoloških i rekreativnih programa (pitanje koje nema elemente *taboo* kompromisa). U prvom slučaju sudionicima je predstavljen hipotetski slučaj gdje su lokalni vijećnici, umjesto financiranja postavljanja sigurnosnih razdjelnika na cesti, novac odlučili usmjeriti u izgradnju novog raskrižja. U drugom slučaju vijećnici su odlučili zatvoriti lokalnu knjižnicu i financirati organizacije civilnog društva. Uz to, sudionici su bili izloženi različitim razinama

transparentnosti odluke koja je donesena u svakom od *policy* područja – u prvom slučaju odluka im je obznanjena bez dodatnih informacija, u drugom slučaju odluka je bila obrazložena, a u trećem su slučaju sudionici bili i informirani o tome kako je tekao sam proces odlučivanja unutar vijeća. Rezultati su pokazali da su sudionici izloženi *taboo* temama percipirali donositelje odluka kao manje legitimne, čak i u uvjetima pune transparentnosti. Nasuprot tomu, odluke iz manje kontroverznog područja nisu stvorile isti učinak. Zaključno, De Fine Licht pokazuje da transparentnost ne rezultira univerzalnim povećanjem legitimiteta vladajućih. U slučajevima kada se transparentnost odnosi na osjetljive ili tabuizirane odluke (poput onih koji povezuju ljudski život i novac), ona može imati suprotan efekt i smanjiti percepciju legitimiteta među građanima (De Fine Licht, 2014).

U Velikoj Britaniji i Nizozemskoj provedeno je istraživanje u kojoj mjeri zakoni o slobodi pristupa informacijama zaista doprinose većoj transparentnosti. U istraživanjima je poslan zahtjev za informacijama različitim lokalnim jedinicama, pri čemu se jedna skupina zahtjeva pozivala na zakon o slobodi pristupa informacijama, dok su drugi zahtjevi bili formulirani kao neformalni upiti bez pozivanja na zakonske odredbe. Zahvaljujući efektu uokvirivanja informacija, formalni zahtjevi imali su značajan pozitivan učinak na transparentnost. Ne samo da su povećali vjerojatnost odgovora i ubrzali odgovor uprave već su i potaknuli proaktivno objavljivanje traženih informacija. Odnosno, kada se građani eksplicitno pozivaju na svoje zakonsko pravo na pristup informacijama, uprave ne samo da su češće odgovarale, već su i pokazale višu razinu spremnosti na dijeljenje podataka. Zanimljivo je da su lokalne vlasti u nekim slučajevima čak i proaktivno objavljivale podatke na internetskim stranicama, bez traženja dodatnih pojašnjenja ili dokaza interesa, što pokazuje da takvi zakoni ne djeluju samo reaktivno, već i potiču institucije na veću otvorenost. Ovi nalazi potvrđuju i nadograđuju prethodna istraživanja provedena u Ujedinjenom Kraljevstvu, ali s još jačim efektima u nizozemskom kontekstu. Rad pokazuje da formalni pravni okvir igra važnu ulogu u poticanju odgovornosti i otvorenosti vlasti, osobito kada građani koriste precizne pravne mehanizme za ostvarenje svojih prava. Zaključak je rada da ovi zakoni ne djeluju samo kao alat za ishođenje informacija, već imaju širi transformativni potencijal jer mijenjaju institucionalne obrasce ponašanja i potiču sustavno otvaranje vlasti prema javnosti (Grimmelikhuijsen et al., 2017b, str. 8).

Bihevioralni pristup u istraživanju transparentnosti uprave naglašava da učinci transparentnosti nisu univerzalni ni jednoznačni, već ovise o psihološkim mehanizmima i kontekstualnim čimbenicima koji oblikuju način na koji građani percipiraju i interpretiraju dostupne informacije. Naime,

građani ne reagiraju samo na pristup informacijama, već i na način na koji su informacije strukturirane, formulirane i predstavljene. Reakcije na transparentnost uvelike ovise o sadržaju same odluke, ali i o načinu prezentacije – uključujući je li informacija prikazana kroz pozitivni ili negativni okvir, koliko je jednostavna za razumijevanje te u kojoj se mjeri tiče vrijednosno osjetljivih pitanja. Psihološki čimbenici poput pristranosti potvrde, heuristike dostupnosti i *status quo* pristranosti mogu značajno utjecati na to kako građani reagiraju na transparentnost uprave. Primjerice, u slučajevima kada transparentnost otkriva nepopularne kompromisne odluke (npr. kompromis između ljudske sigurnosti i financijskih troškova), može doći do pada percepcije legitimnosti bez obzira na racionalno obrazloženje odluke. Upravo zato bihevioralna javna uprava poziva na pažljivo oblikovanje komunikacije i promišljenu upotrebu informacija koje se dijele s javnošću kako bi se osigurala stvarna učinkovitost transparentnosti, a ne samo njezina formalna provedba.

5.2. Birokratizam u upravi

Domaćem pojmu birokratizma u upravi odgovaraju ustvari dva termina koja se mogu pronaći u stranoj literaturi: administrativni teret ili opterećenje (*administrative burden*) i administrativne prepreke (*red tape*). Administrativni teret različiti su troškovi usklađivanja s državnim normama koje terete građane, odnosno predstavljaju troškove koje pojedinci doživljavaju prilikom interakcije s državom i drugim institucijama, primjerice, prilikom podnošenja zahtjeva za socijalne programe. Oni mogu uključivati troškove učenja o vladinim programima koji nastaju prikupljanjem potrebnih informacija, troškove usklađivanja, poput ispunjavanja obrazaca i dostavljanja potrebne dokumentacije te psihološke troškove kada ti procesi uzrokuju stres, stigmatu ili gubitak autonomije (Herd & Moynihan, 2019, str. 22–23). Administrativne prepreke se, pak, odnose na pretjerana pravila, propise i postupke koji traže usklađivanja bez promicanja legitimnih svrha kojima bi trebali služiti (Bozeman, 2000). Tu bi se, dakle, radilo o administrativnim teretima koji nemaju šire benefite.⁷

Bihevioralni pristup naglašava psihološke troškove koji administrativni tereti prouzrokuju. U laboratorijskom eksperimentu mjerena je emocionalna reakcija sudionika (uz korištenje kodiranja izraza lica, elektrodne

⁷ Primjerice, implementacija pravila o zaštiti na radu ili zaštiti okoliša za privatne aktere zasigurno predstavlja administrativni teret, ali ima i šire benefite.

aktivnosti kože i srčanog ritma) na situacije koje su oponašale različite vrste administrativnih opterećenja. Rezultati su pokazali da birokratizam izaziva značajne negativne emocije, zbunjenost, frustraciju i ljutnju. Sudionici koji su bili izloženi višestrukim obrascima i dugotrajnim procesima pokazali su snažnije negativne reakcije nego prilikom samog kašnjenja uprave. Povezanost negativnih emocija s načinom upravljanja javnim procesima ukazuje na nužnost senzibilizacije javne uprave za emocionalne aspekte uprave i poticanje strategija koje umanjuju emocionalne troškove za građane (Hattke, Hensel & Kalucza, 2019, str. 134). Uz to, bihevioralni pristup ističe kako administrativni tereti ne pogađaju sve građane jednako, već da su na njih osjetljivije upravo najranjivije skupine građana, stariji, osobe s lošijim zdravstvenim stanjem i nižom financijskom stabilnošću. U Ujedinjenom Kraljevstvu provedeno je istraživanje o tome na koji način administrativna opterećenja utječu na odlučivanje građana. U eksperimentu su sudionici bili nasumično raspoređeni u dvije grupe, jedna s niskim administrativnim opterećenjem (jednostavan, brz proces) i druga s visokim (dugotrajni, kompleksni procesi s neželjenim interakcijama) u dva slučaja, zahtjev za državnom pomoći i zahtjev za povrat računa za telefonske usluge. Rezultati su pokazali da će pretjerani birokratizam značajno smanjiti vjerojatnost da će sudionici dovršiti proces. U scenariju državne pomoći to je bilo jasno izraženo u manjem broju građana koji su rekli da će „vrlo vjerojatno” podnijeti zahtjev, a slično je zabilježeno i kod povrata računa, premda je efekt bio nešto slabiji. Primijećeno je i da su ranjive skupine osobito osjetljive na visoke barijere. Oni su u uvjetima niskog opterećenja bile jednako spremne postupati kao i drugi sudionici, dok su u uvjetima visoke složenosti bili značajno manje skloni dovršavanju zahtjeva. Autori zaključuju da administrativni tereti nisu samo problemi formalne ili tehničke naravi, već imaju distributivne posljedice. U praksi oni koče građane u ostvarivanju svojih prava, osobito najranjivije skupine (Martin, Delaney & Doyle, 2023).

Christensen i suradnici smatraju da ti građani imaju manje kognitivne kapacitete za uspješno suočavanje s administrativnim zahtjevima koji prate različite državne programe, pa tako i one socijalne. Naglašavaju važnost kognitivnih resursa, osobito izvršnih funkcija, za sposobnost građana da se snalaze u sustavu javne uprave na temelju analize kako tri uobičajena životna čimbenika – oskudice (siromaštva), zdravstvenih problema i kognitivnog propadanja povezanog sa starenjem – utječu na interakciju s državom. Ti čimbenici istovremeno povećavaju vjerojatnost da će pojedinci trebati pomoć države i narušavaju vještine izvršnog funkcioniranja, što može dodatno pogoršati negativne učinke administrativno zahtjevnih

interakcija s državom smanjujući pristup državnim pogodnostima i povećavajući nejednakost (Christensen et al., 2020).

U duhu bihevioralne javne uprave, birokratsko upravno pravilo bilo bi ono koje uspostavlja takvu arhitekturu izbora koja postavlja kognitivna i bihevioralna ograničenja racionalnoj akciji definiranoj kao mogućnosti da se postignu postavljeni ciljevi. Pa će tako pravilo, primjerice, biti birokratsko ako složenost formulara onemogućuje prijavitelju poreza da adekvatno ispunji svoju obvezu ili spriječiti obitelj da ostvari povlastice na koje ima pravo ili onemogućiti poduzeću da poštuje regulaciju o zaštiti okoliša ili onemogućuje javnom službeniku da bude učinkovit i efikasan (Carrigan, Padney & Van Ryzin, 2020, str. 47). S druge strane, određeni aspekti arhitekture izbora mogu ublažiti učinke administrativnih tereta, primjerice, proaktivno slanje podsjetnika građanima za obnovu njihovih prava (Lo-poo, Heflin & Boskovski, 2020) ili automatsko uključivanje potrošača u povoljnije ugovore (Ofgem, 2019).

Keiser i Miller su, pak, pronašli da informacije o visokim razinama administrativnog tereta dovode do veće podrške javnosti socijalnim programima. To je posebno bio slučaj kada su ispitanici bili republikanci koji su inače manje skloni podršci socijalnim programima. Već samo informiranjem ispitanika da podnositelji zahtjeva za određeni socijalni program moraju podnijeti prijavu i obaviti razgovor o ispunjavanju uvjeta mijenja stav ispitanika prema programu i njegovim korisnicima (Keiser & Miller, 2019).

Zaključno, bihevioralni pristup birokratizmu omogućuje dublje razumijevanje kako administrativni tereti utječu na stvarno ponašanje građana, njihove emocije i donošenje odluka. Umjesto da se birokracija promatra isključivo kao tehnički ili organizacijski problem, bihevioralni okvir ističe važnost psiholoških i kognitivnih reakcija ljudi na birokratske prepreke. Istraživanja pokazuju da složeni i neprilagođeni upravni postupci mogu izazvati frustraciju, zbunjenost i demotivaciju što posebno pogađa ranjive skupine građana. Ovakav pristup naglašava potrebu za dizajniranjem javnih politika koje uvažavaju stvarne ljudske kapacitete i ograničenja kako bi se smanjili negativni učinci birokratizma i potaknulo pravednije i učinkovitije ostvarivanje prava u javnoj upravi.

5.3. Sudjelovanje građana u upravljanju

Moderni upravni sistemi traže uvođenje različitih kanala utjecaja građana na vlast i na javnu upravu, njihovu participaciju u javnim odlukama, njihovo ovlašćivanje i opće političko i društveno jačanje. Nastoji se osnažiti ne-

posredan utjecaj građana na nositelje političke vlasti na svim razinama kao i na javne službenike s kojima građani sve češće surađuju i u zajedničkom partnerstvu proizvode javne usluge (Koprić, 2017, str. 19). Bihevioralna javna uprava može ponuditi praktično primjenjiva rješenja za motivaciju građana na angažman. Cilj je dizajnirati takvu arhitekturu izbora koja će poticati/gurati građane da sudjeluju u javnom upravljanju. Primjerice, Hattke i Kalucza provode eksperimentalnu analizu u svrhu razumijevanja što potiče pojedince da aktivno sudjeluju u supružanju javnih usluga. Istraživanje je bilo zasnovano na anketnoj studiji u kojoj sudionici procjenjuju hipotetske situacije (tzv. *vignette* eksperimenti) koje variraju prema različitim čimbenicima poput konteksta, motivacije i nagrada. *Vignette* su bile izrađene na temelju stvarne inicijative grada Hamburga koji je uputio poziv građanima da slučajeve nepropisnog odlaganja otpada prijave nadležnoj gradskoj službi kako bi mogla poduzeti odgovarajuću akciju. Istraživanje je pokazalo da opća motivacija za društveni angažman nije dobar prediktor spremnosti na sudjelovanje. Znatno je važnija kontekstualna motivacija – samouvjerenost u vlastitu sposobnost izvršenja zadatka (*self-efficacy*), unutarnji motivi (kao što su osjećaj doprinosa zajednici) i prosocijalna motivacija. Dodatno, dostupnost sudjelovanja (npr. putem aplikacije) i očekivana osobna korist također pozitivno utječu na spremnost za participaciju, dok sporost uprave (spora reakcija na prijavu onečišćenja) smanjuje angažman. Interesantno, analiza je izdvojila dva tipa građana-supružatelja usluge: odlučni tip uglavnom intrinzično motiviran i fleksibilan motiviran situacijskim okolnostima. Iz praktičnog kuta, rad pokazuje da se za mobilizaciju građana učinkovitije koriste strategije koje grade samopouzdanje, socijalnu motivaciju i olakšavaju pristup resursima. Takvi uvidi imaju korisne implikacije za javnu upravu – pri oblikovanju poticanja participacije treba voditi računa o karakteristikama sudionika i stvarnom kontekstu sudjelovanja (Hattke & Kalucza, 2019).

Hugga i LeRoux su, pak, istraživali u kojoj mjeri osobine ličnosti, definirane kroz model velikih pet (*big five*) – ekstroverzija, ugodnost, savjesnost, neuroticizam i otvorenost za iskustva, predviđaju angažman građana u aktivnostima lokalne uprave. Autori su analizirali koliko su pojedinci s različitim osobinama ličnosti skloni prisustvovanju sjednicama gradskih vijeća ili kontaktiranju lokalnih službenika. Utvrdili su da osobe s izraženijom otvorenošću iskustvima i ekstroverzijom imaju veću vjerojatnost da će nazočiti sjednicama, dok se kod kontakta s dužnosnicima razlike u osobnostima pokazuju ovisno o tome radi li se o izabranim ili imenovanim službenicima. Otvoreni ljudi češće izražavaju interes za javne procese, a ekstroverti aktivno stupaju u interakciju s predstavnicima javne vlasti. Ovo

ukazuje da su unutarnje osobine značajan prediktor za određene oblike javnog angažmana. Rezultati imaju implikacije za oblikovanje strategija uključivanja građana koje uzimaju u obzir psihološki profil potencijalnih sudionika (Hugg & LeRoux, 2019).

Osim navedenih tema, moguće je identificirati još niz pitanja iz područja javne uprave gdje bihevioralni pristup može biti od koristi, primjerice, pitanje reprezentativnosti javne uprave, posebno pitanje u kojoj mjeri simbolička reprezentativnost dovodi do aktivne reprezentativnosti (Ricucci, Van Ryzin & Lavena, 2014; Ricucci, Van Ryzin & Li, 2016; Maroulis et al., 2025) ili pitanja koja se tiču upravnih reformi i stavova javnih službenika (Liu, Qin & Zhang, 2023), zatim pitanja o odgovornosti u upravi i mrežnom upravljanju, posebice pitanja koja se odnose na članove mreže mogu koristiti psihološke teorije o suradnji i sukobu, odnosno grupnom donošenju odluka i grupnom konfliktu (Grimmelikhuijsen et al., 2017a, str. 53).

6. Problemi bihevioralne javne uprave

Problemi bihevioralne javne uprave kao novog pristupa u izučavanju uprave mogu se svesti na nekoliko točaka. Prvo je pitanje izvornosti i originalnosti pristupa. Zahvaljujući novostečenoj popularnosti psiholoških i bihevioralnih teorija među teoretičarima javne uprave, stječe se krivi dojam da ranije nije bilo inkorporiranja uvida psihologije u javnu upravu. Psihologija je, primjerice, imala značajno mjesto u okviru škole međuljudskih odnosa. Njezin je najistaknutiji predstavnik Elton Mayo u razdoblju od 1924. do 1932. zajedno sa svojim suradnicima proveo niz eksperimentalnih istraživanja u tvrtki *Western Electric Company* pokraj Chicaga, poznatih kao Hawthorneov eksperiment. Mayovi eksperimenti su uključivali promjene različitih radnih uvjeta – od osvjetljenja, temperature i vlažnosti zraka, načina isplate plaće, trajanja pauza i konzumacije napitaka do duljine radnog dana i tjedna – uz sustavno praćenje učinka na produktivnost. Svaka intervencija bila je popraćena intervjuima s radnicima. Rezultati su pokazali da je nakon svake promjena uvjeta rada dolazilo do porasta produktivnosti. S vremenom je postalo jasno da povećanje nije rezultat samih promjena radnih uvjeta, već činjenice da su radnici svjesni da su predmet istraživanja. Ponašanje zaposlenika, zaključili su istraživači, nije moguće razumjeti odvojeno od njihovih osjećaja i stavova (Roethlisberger, 1941, str. 9–19). Pravi napredak u interpretaciji rezultata eksperimenta dogo-

dio se tek kada su istraživači redefinirali problem u terminima socijalne psihologije – uveli su u upravnu teoriju dotad zanemarene ideje poput međuljudskih odnosa u grupi, grupnih normi, kontrole nad vlastitim okruženjem i potrebe za osobnim priznanjem (Shafritz, Ott & Yang, 2016, str. 128).

Također, kada je riječ o određenim pitanjima u upravi, poput motiviranosti službenika za službu ili funkciju vođenja, često se posezalo za objašnjenjima iz psihologije. Primjerice, kod pitanja motiviranosti službenika za rad polazna je točka teorija hijerarhije potreba koju je izradio američki psiholog Abraham Maslow (Marčetić, 2007, str. 210). Kod fenomena vođenja u upravi u literaturi je bilo uobičajeno sastavljati duge liste osobina ličnosti i vrlina poput hrabrosti, energije, iskustva, inicijative, moći rasuđivanja, inteligencije, hladnokrvnosti, samopouzdanja, brige za druge, uvjerljivosti, lojalnosti i drugih koje bi trebalo tražiti kod rukovodećeg osoblja (Pusić, 2002, str. 308).

O pravoj izvornosti vjerojatno bi bilo riječ kada bi suradnja psihologije i javne uprave išla u drugom smjeru, kada bi psiholozi koristili upravne teorije kako bi razvijali i rješavali probleme unutar vlastitog područja. Olsen i suradnici smatraju da upravni koncepti, poput motivacije za rad u javnoj upravi (*public service motivation*) i administrativne prepreke (*red tape*) mogu obogatiti psihološko razmišljanje. Zatim, psihološki koncepti mogu se ispitivati unutar administrativnog konteksta, primjerice, promjene u makropoliticko-administrativnom okruženju mogu objasniti varijacije u psihološkim mikrokonceptima kao što je fenomen „sagorijevanja“ na poslu (*burnout*) (Olsen et al., 2018, str. 1129). Budući da to povijesno još nije bio slučaj, ili barem ne u značajnoj mjeri, ovakav dvosmjerni tijek znanstvenog istraživanja doprinio bi ne samo teorijskom razvoju, već bi se moglo tvrditi da je barem u tom smislu bihevioralna javna uprava originalan pristup i nova istraživačka struja.

Uz to, skup hipotetskih prijedloga na kojemu počiva bihevioralni pristup već je uspješno inkorporiran u okviru organizacijskog pristupa javnoj upravi, osobito u skandinavskoj tradiciji. Oba istraživačka pravca oslanjaju se na koncept ograničene racionalnosti donositelja odluka i tvrde da strukture imaju važnu ulogu. Jedina je razlika u terminologiji – umjesto „organizacijskog okruženja“, bihevioralna javna uprava koristi pojam „arhitektura izbora“. Organizacijski istraživački pristup bio je zastupljen u američkoj znanstvenoj literaturi o javnoj upravi do 1960-ih godina, no s vremenom je izgubio na važnosti (Christensen & Lègreid, 2018, str. 1089–1090). Danas se čini da doživljava svojevrsnu revitalizaciju pod imenom bihevioralna javna uprava. Slično zapažaju Lodge i Wegrich. Bihevioralni pri-

stup predlaže ili a) da je vlada racionalnija od pojedinaca zbog nadmoćne baze resursa – financija, znanja, organizacije i autoriteta, ili b) da je vlada ograničeno racionalna, ali na drugačiji način od pojedinaca te da bi se njezina ograničenja u donošenju odluka trebala tretirati drugačije nego ograničenja kod pojedinaca. Lodge i Wegrich primjećuju da takvi iskazi „nisu naročito novi u proučavanju javnih i privatnih organizacija” (Lodge & Wegrich, 2014, str. 6). Bertelli i Riccucci također tvrde da bihevioralna javna uprava zapravo nije novi pravac i još nije postigla status zasebne znanstvene discipline. Glavni je problem to što joj je osnovni identitet zapravo metoda (Bertelli & Riccucci, 2020, str. 4).

Druga je kritika usmjerena na metodologiju. Eksperiment je poželjna metoda u javnoj upravi, ali ne na štetu drugih, tradicionalnijih kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Eksperimentalna metoda ima određene prednosti u odnosu na druge empirijske metode. Ona omogućava istraživačima da kontroliraju niz kontekstualnih ili posredničkih varijabli te na taj način procijene učinak jedne ili više varijabli od interesa. Temeljna je značajka eksperimenta postojanje eksperimentalne i kontrolne grupe. Kontrolna grupa treba biti jednaka eksperimentalnoj prema svim relevantnim karakteristikama kako bi se osiguralo da se razlike mogu pripisati variranoj varijabli. Istraživači nastoje osigurati usporedivost grupa tako da biraju sudionike na temelju istih demografskih karakteristika (npr. dob, spol, obrazovanje, rasa) ili ih nasumično raspoređuju u jednu ili drugu grupu. Daljnje prednosti eksperimentalne metode uključuju mogućnost ponavljanja istraživanja i operativnu definiciju varijabli. Istraživači moraju pažljivo i precizno definirati često apstraktne pojmove kojima se bave, poput „empatije” ili „radnog učinka” jer samo na taj način moguće je osigurati buduću ponovljivost eksperimenta (Andrews & de Vries, 2021, str. 1019). No, eksperimentalne metode imaju i neke nedostatke. Iako postoji mogućnost ponavljanja eksperimenta, to se ne događa često. Štoviše, rezultati ponovljenih eksperimenata često su razočaravajući jer ne potvrđuju prethodne nalaze. Jedno moguće objašnjenje je pristranost istraživača – eksperimenti u kojima je istraživač bio uvjeren u točnost osnovne hipoteze imaju veću vjerojatnost potvrde nego oni u kojima su istraživači sumnjali u hipotezu. Drugo moguće objašnjenje je pristranost u objavljivanju. Budući da časopisi preferiraju inovativne rezultate, studije koje potvrđuju početne hipoteze imaju veću vjerojatnost objave. Širi problem je i to što studije osmišljene kao replikacije, bile uspješne ili ne, imaju manju šansu da budu objavljene u najutjecajnijim časopisima. Uz to, ponovljeni eksperimenti mogu pokazati da su rezultati valjani samo u kontekstu u kojem je prvotni eksperiment proveden. Eksperimenti provedeni sa specifičnim skupinama

sudionika (npr. studenti) mogu dovesti do zaključaka koji ne vrijede za druge skupine (npr. javne službenike). U javnoj upravi posebno, rezultati mogu biti valjani samo u određenom kulturnom kontekstu (Andrews & de Vries, 2021, str. 1019).⁸

Za bihevioralnu javnu upravu posebno je važno razlikovati laboratorijske eksperimente od onih u prirodnim uvjetima, tzv. kvazieksperimenata. Iako laboratorijske studije često daju jače uzročne tvrdnje zahvaljujući kontroli uvjeta, tj. manipulaciji nezavisnom varijablom i izoliranju njezinih učinaka na zavisnu varijablu, studije na terenu imaju veću eksternu valjanost jer proučavaju učinke nezavisne varijable u prirodnom okruženju. Stoga, obećavajući rezultati dobiveni u kontroliranim laboratorijskim uvjetima često se smanjuju ili čak nestaju kada se testiraju na terenu. Posebno je problematično kada su sudionici eksperimenata studenti ili kada su regrutirani iz postojećih baza profesionalnih anketara koji nisu zainteresirani za svrhu istraživanja. U takvim slučajevima sudionici su obično motivirani nagradama za sudjelovanje (npr. novcem, akademskim bodovima itd.). Dobro osmišljen eksperimentalni rad trebao bi propitivati utjecaj takvih sudionika na valjanost rezultata. Iz tih razloga neki autori predlažu upotrebu terenskih eksperimenata u području (bihevioralne) javne uprave, po mogućnosti s velikim brojem sudionika (Hassan & Wright, 2020, str. 165; Bertelli & Riccucci, 2020, str. 3).

Bertelli i Riccucci tvrde da eksperimenti u području bihevioralne javne uprave nisu dobro teoretski utemeljeni, njihovi su rezultati na kraju manje korisni za javnu politiku i upravljanje nego što se često vjeruje te ne uzimaju u obzir važnost politike i institucija, zbog čega su loše integrirani u znanstvenu literaturu javne uprave (Bertelli & Riccucci, 2020, str. 1), stoga eksperimenti ne bi trebali biti primarna metoda u području javne uprave (Andrews & de Vries, 2021, str. 1027; Hassan & Wright, 2020, str. 165; Bhanot & Linos, 2019, str. 2). Korištenje više metoda i različitih izvora podataka vodi pouzdanijim i praktičnije korisnim rezultatima i uvidima. Uz to, dizajniranje eksperimenta za testiranje osnovnih pitanja kojima se disciplina bavi, poput razlika između privatnog i javnog sektora,

⁸ U okviru inicijative „Open Science Reproducibility Project: Psychology“ više od 270 istraživača iz različitih institucija diljem svijeta repliciralo je 100 utjecajnih studija iz 2008. godine. Rezultati su bili iznenađujući i izazvali žestoku raspravu. Samo 36,1 % studija bilo je uspješno replicirano i potvrdilo originalan rezultat. Uz to, pokazalo se da su istraživanja iz socijalne psihologije, koja je relevantna za javnu upravu, bila posebno problematična (Andrews & de Vries, 2021, str. 1023).

vrlo je teško, odnosno, mali je broj pitanja pogodan za eksperimentalnu metodu (Andrews & de Vries, 2021, str. 1027–1029).

To je usko u vezi s trećim problemom. Trenutno se većina projekata usredotočuje na pronalaženje rješenja za hitne (i često manje važne) izazove u javnom sektoru, umjesto da se bave složenijim, dugoročnim pitanjima javnog upravljanja. Iako poticaji nude veliki potencijal za javnu upravu (brze, jednostavne i jeftine intervencije s niskim rizikom neuspjeha), njihova privlačnost može predstavljati prepreku. Mnogi značajni doprinosi teoriji javne uprave ističu važnost sustavnih promjena, ulogu institucija i dugoročne učinke upravljačkih struktura. Područje bi se u budućnosti trebalo razvijati pomicanjem fokusa s pojedinaca u organizacijama prema objašnjavanju javnih politika i institucija, stoga pozivaju na orijentaciju prema mezo i makrorazinama (Bhanot & Linos, 2019, str. 2).

Konačno, četvrti je prigovor etičke naravi. U radovima se često potiče praktičare i donositelje odluka u javnom sektoru da prepoznaju ograničenu racionalnost građana i njihove kognitivne sposobnosti te koriste psihološke uvide za poticanje željenog ponašanja (Olsen et al., 2018, str. 1122). Budući da bihevioralna javna uprava sugerira da bi kreatori politika i regulatori trebali koristiti poticaje/guranje i bihevioralno informirane intervencije, postavlja se pitanje je li takva praksa etična. Ova vrsta kritike u osnovi dovodi u pitanje je li libertarijanski paternalizam, kakvog su opisali Thaler i Sunstein, etičan kao politika vlade. Tummers ističe da vlade ne bi trebale biti manipulatori koji koriste najnovije bihevioralne trikove za mijenjanje ponašanja ljudi, osobito kada ti trikovi iskorištavaju kognitivna ograničenja i pristranosti. Prema Tummersu, ako kreatori javnih politika žele biti etični dok uvide bihevioralno informirane instrumente za provedbu određene javne politike, trebaju uzeti u obzir učinkovitost i efikasnost intervencije, kao i političku, organizacijsku i osobnu podršku bihevioralnim intervencijama koje se uvode. Politička podrška odnosi se na stupanj do kojeg političke stranke podržavaju reformu. Organizacijska podrška odnosi se na stupanj do kojeg organizacije koje će provoditi inovaciju podržavaju bihevioralno informirane intervencije. Osobna podrška odnosi se na stupanj prihvaćanja bihevioralne intervencije građana i pružatelja usluga. Naravno, u ovom posljednjem slučaju postoji mogućnost da transparentnost bihevioralne intervencije, koja je potrebna za osobnu podršku, narušava njezinu učinkovitost (Tummers, 2019, str. 925–927). Dodatno, s obzirom na to da neki poticaji poprimaju oblik psihološke prisile, otvara se pitanje demokratičnosti režima koji ih koristi (Ivanković, 2023).

7. Zaključak

Bihevioralni uvidi važni su za djelovanje modernih upravnih sistema. Riječ je o regulaciji koja je bihevioralno informirana i u obzir uzima stvarno ponašanje ljudi, a ne oslanja se isključivo na klasični model odlučivanja, punu racionalnost i maksimizaciju koristi. U centru interesa nije više ekonomski model čovjeka, *homo economicus*, koji se ponaša po principu maksimizacije koristi i umanjenja štete. Prevladava shvaćanje da će odlučivanje pojedina biti uvjetovano njegovim kognitivnim ograničenjima i pristranostima koje iz njih proizlaze. Ljudi u nizu slučajeva odlučuju na temelju heuristika, jednostavnih pravila, koja im omogućuju da se nose sa složenošću svijeta koji ih okružuje. Bihevioralne intervencije predmet su interesa niza disciplina uključujući ekonomiju, pravo, etiku i druge. U kontekstu javne uprave, one se razmatraju u okviru bihevioralne javne uprave. Ova inicijativa predstavlja važan i inovativan iskorak u razumijevanju ponašanja aktera unutar upravnog sustava. Polazeći od uvida o ograničenoj racionalnosti, sklonosti heuristikama i utjecaju emocionalnih i kognitivnih faktora na odlučivanje, ovaj pristup nadilazi tradicionalne modele odlučivanja temeljene na pretpostavci *homo economicus*. Umjesto toga, u središte analize stavljaju se stvarni obrasci ponašanja građana i službenika, uključujući njihove slabosti, ograničenja, ali i potencijale. Bihevioralni pristup omogućuje razradu intervencija koje su osjetljive na stvarno ponašanje aktera i koje putem suptilnih promjena u arhitekturi izbora mogu unaprijediti upravne ishode bez potrebe za represivnim ili restriktivnim mjerama. Riječ je o radovima koji pretežito koriste eksperiment kao metodu i nastoje rasvijetliti koje heuristike djeluju na strani donositelja odluke u upravnom sistemu. Nastoje se dizajnirati takvi eksperimenti čiji će rezultati biti odmah praktično iskoristivi i koji će omogućiti iskorištavanje kognitivnih pristranosti kako bi se osiguralo željeno ponašanje adresata. Primjerice, bihevioralna perspektiva promatra birokratizam u upravi, uključujući upravne terete i ograničenja, s aspekta psiholoških troškova koje oni nameću adresatima. Umjesto deregulacije kao strategije borbe protiv birokratizma, nastoji se dizajnirati takvo okruženje u kojemu će djelovati „sile“ protiv administrativnih tereta i ograničenja, primjerice, uprave više informiraju građane, vodi se posebno računa o ranjivim skupinama građana i sl.

Analizom nekih područja primjene – od povećanja transparentnosti uprave i smanjenja birokratizma do jačanja participacije u upravi – pokazano je da bihevioralna javna uprava ima praktičnu vrijednost za oblikovanje učinkovitijih i pristupačnijih javnih politika. Istovremeno, jasno je da taj pristup nije bez izazova. Kritike se ponajprije odnose na originalnost pri-

stupa, ograničen doseg radova, metodološke probleme i etičke dvojbe, posebno vezano za pitanje manipulacije građanima i poštivanje njihove autonomije.

Ipak, unatoč ograničenjima, bihevioralna javna uprava nudi dragocjen okvir za razumijevanje stvarnih dinamika upravnih procesa. Umjesto da zamijeni postojeće teorije, ona ih dopunjuje, obogaćuje i čini osjetljivijima na psihološku stvarnost sudionika upravnih odnosa. U budućnosti se očekuje njezin daljnji razvoj, posebno u smjeru integracije s institucionalnim analizama, evaluacijama učinaka politika i istraživanjima službenika na terenu. Time bi se mogla dodatno ojačati sposobnost javne uprave da djeluje učinkovitije, pravednije i u skladu s potrebama građana koje nastoji služiti.

Literatura

- Alemanno, A. (2012). Nudging smokers: The behavioural turn of tobacco risk regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 3(1), 32–42, <https://doi.org/10.1017/S1867299X00001781>
- Andrews, C. W., & de Vries, M. S. (2021). The experimental method in public administration: Lessons from replication in psychology. *Public Administration Review*, 81(6), 1087–1090.
- Baggio, M., Ciriolo, E., Marandola, G., & van Bavel, R. (2021). The evolution of behaviourally informed policy-making in the EU. *Journal of European Public Policy*, 28(5), 662–665, <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912145>
- Battaglio, P. R. Jr., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304–320, <https://doi.org/10.1111/puar.12994>
- Battaglio, P. R., & Hall, J. L. (2020). Exploring the frontiers of administrative behavior. *Public Administration Review*, 80(1), 6–8, <https://doi.org/10.1111/puar.13148>
- Bertelli, A. M., & Riccucci, N. M. (2022). What is behavioral public administration good for? *Public Administration Review*, 82(1), 179–183, <https://doi.org/10.1111/puar.13283>
- Bhanot, S., & Linos, E. (2019). Behavioral public administration: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 80(1), 168–171, <https://doi.org/10.1111/puar.13129>
- Bohner, G., Moskowitz, G. B., & Chaiken, S. (1995). The interplay of heuristic and systematic processing of social information. *European Review of Social Psychology*, 6(1), 33–68, <https://doi.org/10.1080/14792779443000003>
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, USA: Prentice Hall.

- Cabinet Office, BI Team (2012). *Applying behavioral insights to reduce fraud, error and debt*. Dostupno na: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a789ae740f0b62b22cbb536/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf
- Carrigan, C., Pandey, S. K., & Van Ryzin, G. G. (2020). Pursuing consilience: Using behavioral public administration to connect research on bureaucratic red tape, administrative burden, and regulation. *Public Administration Review*, 80(1), 46–52, <https://doi.org/10.1111/puar.13143>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136, <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Christensen, T., Lègreid, P. (2018). An organization approach to public administration. In: E. Ongaro, & S. Van Thiel, S. (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Palgrave Macmillan, London, 1087–1104, https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_55
- De Fine Licht, J. (2014). Policy area as a potential moderator of transparency effects: An experiment. *Public Administration Review*, 74(3), 361–371, <https://doi.org/10.1111/puar.12207>
- Dudley, S. E., & Xie, Z. (2020). Nudging the nudger: Toward a choice architecture for regulators. *Regulation & Governance*, 16(1), 261–273, <https://doi.org/10.1111/rego.12329>
- Fine, A., & van Rooij, B. (2021). *The Behavioral Code: The Hidden Ways the Law Makes Us Better – or Worse*. Boston, Usa: Beacon Press.
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017a). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56, <https://doi.org/10.1111/puar.12609>
- Grimmelikhuijsen, S., John, P., Meijer, A., & Worthy, B. (2017b). Do Freedom of Information laws increase the transparency of government? A pre-registered replication of a field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 1–10, <https://doi.org/10.1093/jopart/muw048>
- Hassan, S., & Wright, B. E. (2020). The behavioral public administration movement: A critical reflection viewpoint. *Public Administration Review*, 80(1), 163–167, <https://doi.org/10.1111/puar.13130>
- Hattke, F., & Kalucza, J. (2019). What influences the willingness of citizens to coproduce public services? Results from a vignette experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1), 1–14, <https://doi.org/10.30636/jbpa.21.60>
- Hattke, F., Hensel, D. & Kalucza, J. (2019). Emotional responses to bureaucratic red tape. *Academy of Management Proceedings*, 1, 134, <https://doi.org/10.5465/AMBPP.2019.134>
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. New York, USA: Russell Sage Foundation, <https://doi.org/10.7758/9781610448789>

- Holm, J. M., Bjørnholt, B., Kjeldsen, A. M., & Thau, M. (2022). Client characteristics, performance information, and street-level bureaucrats' willingness to collaborate. *Public Administration*, 100(4), 961–977, <https://doi.org/10.30636/jbpa.81.363>
- Hugg, V. G., & LeRoux, K. (2019). Personality traits as predictors of citizen engagement with local government. *Journal of Behavioral Public Administration*, 97(2), 315–331, <https://doi.org/10.30636/jbpa.22.65>
- Ivanković, V. (2023). *O manipulativnosti psihološke države*. Institut za filozofiju, Zagreb, 2023. Dostupno na <https://repozitorij.ifzg.hr/books/ifzg:1239/show-file/0>
- James, O., Jilke, S. R., & Van Ryzin, G. G. (2017). *Experiments in public administration research: Challenges and opportunities*. New York, USA: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781316676912>
- Jilke, S. R. (2015). *Essays on the microfoundations of competition and choice in public service delivery* (Doktorska disertacija). Erasmus University Rotterdam, Nizozemska. Dostupno na https://repub.eur.nl/pub/77856/Dissertation_SebastianJilke.pdf
- Jilke, S., Van de Walle, S. & Kim, S. (2016), Generating usable knowledge through an experimental approach to public administration. *Public Administration Review*, 76(1), 69–72, <https://doi.org/10.1111/puar.12488>
- Jutarnji list. (2017, ožujak). Prvi rezultati uvođenja ZET-ovih karata po 4 kune: prodaja skočila u nebo, šoferi u očaju. Dostupno na <https://www.jutarnji.hr/vijesti/zagreb/prvi-rezultati-uvodenja-zet-ovih-karata-po-4-kune-prodaja-skocila-u-nebo-soferi-u-ocaju-svaki-dan-mi-dolaze-putnici-i-kupuju-karte-5801995>
- Kahneman, D. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American Economic Review*, 93(5), 1449–1475, <https://doi.org/10.1257/000282803322655392>
- Kahneman, D., & Lovallo, D. (1993). Timid choices and bold forecasts: A cognitive perspective on risk taking. *Management Science*, 39(1), 17–31, <https://doi.org/10.1287/mnsc.39.1.17>
- Keiser, L. R., & Miller, S. M. (2020). Does administrative burden influence public support for government programs? Evidence from a survey experiment. *Public Administration Review*, 80(1), 137–150, <https://doi.org/10.1111/puar.13133>
- Koprić, I. (2017). Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: Klasični i moderni koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave. U I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (Ur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: Jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora?* (str. 3–28). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Liu, B., Qin, Z., & Zhang, J. (2023). The effect of psychological bias on public officials' attitudes towards the implementation of policy instruments: Evidence from survey experiments. *Journal of Public Policy*, 43(2), 261–283, <https://doi.org/10.1017/S0143814X22000319>
- Lopoo, L. M., Heflin, C., & Boskovski, J. (2020). Testing behavioral interventions designed to improve on-time SNAP recertification. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(2), 1–8, <https://doi.org/10.30636/jbpa.32.183>

- Marčetić, G. (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Maroulis, S., Bretschneider, S., Seo, B., & Canals, C. (2025). Simulation-based behavioral experiments on active representation. *Journal of Behavioral Public Administration*, 8(1), 1–14, <https://doi.org/10.30636/jbpa.81.355>
- Martin, L., Delaney, L., & Doyle, O. (2023). The distributive effects of administrative burdens on decision-making. *Journal of Behavioral Public Administration*, 6(1), 1–19, <https://doi.org/10.30636/jbpa.61.315>
- Marvel, J. D. (2016). Unconscious bias in citizens' evaluations of public sector performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 143–158, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu053>
- McNeil, B. J., Pauker, S. G., Sox, H. C. Jr., & Tversky, A. (1982). On the elicitation of preferences for alternative therapies. *New England Journal of Medicine*, 306(21), 1259–1262, <https://doi.org/10.1056/NEJM198205273062103>
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., & Webeck, S. (2019). Are public managers more risk averse? Framing effects and status quo bias across the sectors. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1), 1–15, <https://doi.org/10.30636/jbpa.21.35>
- OECD (2017). *Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>
- Ofgem (2019). What works in increasing engagement in energy tariff choices?. *Office of Gas and Electricity Markets*. Dostupno na <https://www.ofgem.gov.uk/publications/what-works-increasing-engagement-energy-tariff-choices>
- Olsen, A.L., Tummers, L., Grimmeliikhuijsen, S., Jilke, S. (2018). Behavioral Public Administration: Connecting Psychology with European Public Administration Research. In: Ongaro, E., Van Thiel, S. (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London. 1121- 1133. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_57
- Porumbescu, G. A., Grimes, M., & Grimmeliikhuijsen, S. (2021). Capturing the social relevance of government transparency and accountability using a behavioral lens. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1), 1–8, <https://doi.org/10.30636/jbpa.41.241>
- Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi* (12. izmijenjeno i dopunjeno izd.). Zagreb, Hrvatska: Školska knjiga.
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Lavena, C. E. (2014). Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 537–551, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu006>
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Li, H. (2016). Representative bureaucracy and the willingness to coproduce: An experimental study. *Public Administration Review*, 76(1), 121–130, <https://doi.org/10.1111/puar.12401>
- Roethlisberger, F. J. (1941). *Management and morale*. Cambridge, UK: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674420540>

- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2016). *Classics of organization theory (8th ed.)*. Boston, USA: Cengage Learning.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: Social and rational*. New York, USA: Wiley.
- Simon, H. A. (1978). Rationality as a process and product of thought. *American Economic Review*, 68(2), 1–16.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2003a). Libertarian paternalism. *American Economic Review*, 93(2), 175–179, <https://doi.org/10.1257/000282803321947001>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R., (2003b). Libertarian paternalism is not an oxymoron. *University of Chicago Law Review*, 70(4), 1159–1202, <https://doi.org/10.2307/1600573>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, USA: Yale University Press.
- Tummers, L. (2019). Public policy and behavior change. *Public Administration Review*, 79(6), 925–930, <https://doi.org/10.1111/puar.13109>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131, <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Yeung, K. (2012). Nudge as fudge. *Modern Law Review*, 75(1), 122–148, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2012.00893.x>

BEHAVIORAL PUBLIC ADMINISTRATION: DEVELOPMENT, SCOPE, AND CHALLENGES

Summary

This paper presents the development of behavioral public administration as an increasingly influential interdisciplinary approach within the field of public administration. Behavioral public administration connects insights from psychology and related disciplines with public administration research to better understand the behavior of public officials and citizens in administrative processes. The paper analyzes the key concepts and methodological approaches that characterize this field, with particular emphasis on the use of experimental methods and behaviorally informed interventions such as nudges. Through four thematic areas – transparency, bureaucratism, representative bureaucracy, and participation – the paper explores how the behavioral perspective complements and transforms classical theoretical frameworks. A separate section is devoted to a critical analysis of open questions and challenges within the discipline, including issues of the normative justification of behavioral interventions, the limitations of experiments as a core method, the restricted institutional application of research findings, and questions concerning the originality and authenticity of behavioral concepts. In conclusion, the paper emphasizes the need for balanced development that integrates both theoretical reflection and empirical elaboration, and highlights the potential for further advancement of this approach within the science of public administration.

Keywords: bihevioral public administration heuristics, experiment, nudge, administrative behavior

BIHEVIORALNA JAVNA UPRAVA: RAZVOJ, PODRUČJE I PROBLEMI

Sažetak

Rad prikazuje razvoj bihevioralne javne uprave kao sve utjecajnijeg interdisciplinarnog pristupa unutar znanosti o javnoj upravi. Bihevioralna javna uprava povezuje spoznaje iz psihologije i srodnih disciplina s istraživanjima javne uprave kako bi se bolje razumjelo ponašanje javnih službenika i građana u administrativnim procesima. U radu se analiziraju temeljni koncepti i metodološki pristupi koji obilježavaju ovo područje s posebnim naglaskom na primjenu eksperimentalnih metoda i bihevioralno informiranih intervencija, poput poticaja (nudges). Kroz četiri tematska područja – transparentnost, birokratizam, reprezentativna uprava i participacija – istražuje se kako bihevioralna perspektiva nadopunjuje i transformira klasične teorijske okvire. Posebno poglavlje posvećeno je kritičkoj analizi otvorenih pitanja i izazova unutar discipline, uključujući problem normativnog opravdanja bihevioralnih intervencija, probleme eksperimenta kao ključne metode, ograničenu institucionalnu primjenu nalaza, kao i pitanja izvornosti i originalnosti bihevioralnih koncepata. Zaključno, rad naglašava potrebu za uravnoteženim razvojem koji uključuje i teorijsku refleksiju i empirijsku razradu te ukazuje na potencijal za daljnji razvoj ovog pristupa u okviru znanosti o javnoj upravi.

Ključne riječi: bihevioralna javna uprava, heuristike, eksperiment, nudge, administrativno ponašanje